

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, primero de octubre de dos mil trece

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-
Demandante:	BEATRIZ ELENA CASTRILLON POSSO
Demandado:	COLPENSIONES
Radicado:	05 001 33 33 020 2013 00175 01
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio -
Decisión:	Revoca auto consultado
Asunto:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe dirigirse al obligado.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 09 de septiembre de 2013, proferida por el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la señora María Cristina Córdoba Díaz, Gerente Nacional de Defensa Jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

ANTECEDENTES

La señora **BEATRIZ ELENA CASTRILLON POSSO** actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra COLPENSIONES para la protección del derecho fundamental de petición.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 04 de marzo de 2013, en la que se ordenó:

“PRIMERO: Tutelar los derechos fundamentales a la seguridad Social y al mínimo vital de la señora BEATRIZ ELENA CASTRILLON POSSO.

SEGUNDO: En consecuencia, se ordena a COLPENSIONES que dentro del término de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del fallo, si aún no lo ha hecho, proceda a adelantar las gestiones

necesarias para incluir en nómina de pensionados a la señora BEATRIZ ELENA CASTRILLON POSSO, y pagar las mesadas pensionales que en lo sucesivo se causen, teniendo en cuenta en todo caso, la fecha de notificación del presente proveído.”¹

Mediante escrito presentado el 10 de abril de 2013, el apoderado de la señora BEATRIZ ELENA CASTRILLON POSSO instauró incidente de desacato en contra de COLPENSIONES y solicitó que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida por el despacho.

ACTUACIÓN PROCESAL

Previo al inicio del incidente de desacato, mediante auto proferido el 12 de abril de 2013², el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir a la entidad accionada, para que en el término de dos (2) días, manifestara las razones por las cuales no había dado cumplimiento al fallo de tutela, decisión que se notificó mediante entrega de oficio tal como obra a folios 11; requerimiento ante el cual no se emitió pronunciamiento alguno; posteriormente por auto del 25 de abril siguiente³, el juzgado ordenó requerir al representante legal de Colpensiones para que hiciera cumplir el fallo y abriera el correspondiente procedimiento disciplinario contra el responsable, para lo cual concedió el término de dos (2) días; decisión que se notificó mediante entrega de oficio (folio 14). Al haberse guardado silencio, mediante proveído del 23 de mayo de 2013⁴ abrió incidente de desacato y dio traslado por el término de tres (3) días para que se pronunciara la entidad demandada respecto de los hechos relacionados en el escrito de desacato, decisión que se notificó mediante entrega de oficio (folio 24).

COLPENSIONES a través de la señora MARIA CRISTINA CORDOBA DIAZ, en su calidad de Gerente nacional de Defensa Judicial, el día 22 de mayo de 2013 descorre el traslado al incidente de desacato pidiendo que se corrija, aclare o modifique la sentencia de tutela con el fin de que se le ordene al seguro social que haga entrega del expediente administrativo de la señora BEATRIZ ELENA CASTRILLON POSSO y que a partir de dicha entrega se contabilice un nuevo plazo para el cumplimiento de la sentencia.

¹ Folios 8 vuelto

² Folio 9

³ Folio 12

⁴ Folio 15

El Juzgado de instancia mediante proveído del 14 de junio de 2013, abre a pruebas el incidente, disponiendo exhortar a COLPENSIONES para que informe al despacho las gestiones realizadas tendientes al cumplimiento del fallo de tutela y al Seguro Social para que indique cuales son los motivos por los cuales no ha entregado el expediente administrativo de la accionante a COLPENSIONES.

El Seguro Social, el día 16 de julio de 2013 da respuesta al exhorto del juzgado informándole que el expediente de la accionante fue remitido a COLPENSIONES des el día 18 de junio de 2013 (folio 30 y 31)

En la providencia que se consulta fechada el día 09 de septiembre de 2013⁵, el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar a la señora **María Cristina Córdoba Díaz** como Gerente Nacional de Defensa Jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por incumplimiento al fallo de tutela proferido el 4 de marzo de 2013.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato se traduce en el incumplimiento de la sentencia emanada del Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de la señora BEATRIZ ELENA CASTRILLON.

El Decreto 2591 de 1991 consagra en el Capítulo V, artículos 52 y 53, las sanciones que debe imponer el juez para hacer cumplir una providencia de tutela, previo el adelantamiento del incidente respectivo.

En relación con el desacato, la Corte Constitucional expresó:

“El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma (...) La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus

⁵ Folios 36 al 39

poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil.

Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en el reciente fallo C-218 de 1996 lo siguiente: “El juez como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan y obviamente de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.”⁶

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente; es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden; de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y, por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 contiene las sanciones que corresponde imponer a quien incumple un fallo de tutela:

“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.”

Bajo esta perspectiva, la consulta en el desacato está instituida tanto para verificar la efectividad en la protección de los derechos que se ampararon mediante la sentencia a la tutelante, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto y concordante con la norma que la consagra.

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

En el caso concreto, se debe destacar que el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín garantizó los derechos fundamentales de la señora BEATRIZ ELENA CASTILLON POSSO, mediante providencia del 04 de marzo 2013, en la cual tuteló los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital y se le ordenó COLPENSIONES, que dentro de un término de quince (15) días hábiles, siguientes a la notificación del fallo se pronunciara procediera a adelantar las gestiones necesarias para incluir en nómina de pensionados a la señora BEATRIZ ELENA CASTRILLON POSSO y pagar las mesadas pensionales que en lo sucesivo se causen.

Así las cosas, la Sala encuentra claramente demostrada la renuencia y falta de diligencia por parte de Colpensiones para cumplir con la orden contenida en el fallo de tutela expedido por el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín, toda vez que, pese a las notificaciones que se surtieron dentro del trámite incidental, no se cumplió con lo ordenado en el fallo de tutela, pues se observa que el Instituto de Seguros Sociales en liquidación acreditó la remisión del expediente administrativo de la actora a Colpensiones, situación que en principio llevaría a que se confirmara la sanción impuesta, pero no se debe dejar de lado, que si la función de la consulta es corroborar la correcta imposición de la sanción, es necesario verificar entre otras cosas que la misma haya sido dirigida contra la persona que se encontraba obligada a cumplir, es decir, la persona a la cual le fue dirigida la orden en el fallo de tutela.

El artículo 27 del decreto 2591 de 1991 en su inciso primero consagra lo siguiente:

“cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora (...)”

Aunque la orden emitida mediante sentencia del 04 de marzo de 2013 por el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín, se encuentra dirigida a COLPENSIONES, una vez entró en operación la Administradora Colombiana de Pensiones el 28 de septiembre de 2012, dicha entidad es la obligada para resolver las solicitudes relacionadas con el régimen de prima media con prestación definida que no se hubieran resuelto a la entrada en liquidación del Instituto de Seguros Sociales, en consecuencia, si bien es cierto que el Instituto de Seguro Sociales no tiene competencia para resolver las solicitudes pensionales, si se encontraba obligado a remitir el expediente administrativo del accionante a Colpensiones

para que ésta última resolviera de fondo lo pretendido, que efectivamente hizo el día 18 de julio de 2013 de acuerdo a lo probado en el incidente de desacato.

Ahora, respecto a la individualización del sujeto a imponer posiblemente una sanción de carácter sancionatoria, debe producirse desde la admisión del trámite incidental y en la decisión sancionatoria, en aras de proteger su derecho fundamental de defensa y contradicción, que se erige como fundamental según lo contemplado en el artículo 29 de la Carta Magna y en pronunciamientos de la H. Corte Constitucional.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha manifestado:

*"En tales circunstancias, conviene precisar que el objeto del incidente de desacato es sancionar **al responsable del incumplimiento del fallo de tutela**, tal como lo establece el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, que reza: (...)Teniendo en cuenta que el arresto es una de las sanciones que señala la norma transcrita para quien incumple una orden de tutela, resulta claro que el sujeto pasivo de la misma es la persona natural **responsable del incumplimiento del fallo**. Sólo ésta es pasible del mencionado tipo de sanción corporal, no así la persona jurídica. Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, al señalar que la sanción por desacato no se puede imponer a la entidad sino al servidor que, debidamente vinculado al respectivo procedimiento, resulta responsable del incumplimiento del fallo de tutela." ⁷(Subrayas y negrillas fuera de texto)*

Por lo anterior, el Despacho estima procedente salvaguardar los derechos al debido proceso, de defensa, seguridad jurídica y efectivo acceso a la administración de justicia, por lo que se **REVOCARÁ** la providencia del 09 de septiembre 2013 proferida por el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín, **por cuanto a quien se sancionó fue a la Gerente Nacional de Defensa Judicial de COLPENSIONES y no al representante legal, quien fue el que incumplió el fallo de tutela.**

Por último, cabe advertir que la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 proferido el 5 de junio de 2013, adoptó una serie de medidas con el fin de resolver los problemas presentados en virtud del proceso de transición por el cual atraviesan el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, pues evidenció dicha corporación un

⁷ Consejo de Estado. C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Toboán. Radicación número 11001-03-15-000-2007-00019-02. Bogotá D.C., 16 de mayo de 2007.

desbordamiento de los tiempos normativos para dar respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes, así como un incumplimiento masivo de las órdenes emitidas por los Jueces de la República; en virtud de ello, las futuras acciones de tutela e incidentes de desacato por incumplimiento, deben ajustarse a las directrices determinadas por la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 05 de junio de 2013.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

- 1º. - **REVÓQUESE** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2º. - **NOTIFÍQUESE** en forma personal a las partes.
- 3º. - **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada